



Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Center
Center for Global
Klimahandling

Team
Klimaneutralt EU

Dato
20. marts 2023

J nr. 2023-1667

/ PEHPE

Europa-Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne om roaming i associeringsaftale med Ukraine

KOM (2023) 90

1. Resumé

Kommissionen har den 22. februar 2023 fremsat forslag om at inkludere international roaming i associeringsaftalen med Ukraine.

Forslaget vil som følge af de fælleseuropæiske roamingregler medføre, at forbrugere fra EU-landene som udgangspunkt ikke vil skulle betale ekstra for brug af deres mobiltelefon i Ukraine. Tilsvarende vil forbrugere med et ukrainsk mobilabonnement ikke skulle betale ekstra for at bruge telefonen i et EU-land.

Derudover vil de engrospriser, som mobilselskaberne i EU og Ukraine afregner over for hinanden, når deres kunder roamer, blive underlagt prisregulering og eventuelt reduceret i forhold til i dag.

Kommissionens forslag har hverken lovgivningsmæssige, statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil dog have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet mobilselskabernes indtjening påvirkes som følge af, at roaming i Ukraine vil blive underlagt prisregulering på lige fod med roaming i andre EU/EØS-lande.

Regeringen er grundlæggende positiv over for Kommissionens forslag om at inkludere international roaming i associeringsaftalen med Ukraine.

2. Baggrund

I 2014 indgik EU en associeringsaftale med Ukraine. Aftalen trådte i kraft i 2017. Formålet med aftalen er at skabe forudsætninger for styrkede økonomiske og handelsmæssige forbindelser, der kan føre til Ukraines gradvise integration i EU's indre marked, herunder ved oprettelse af et vidtgående og bredt frihandelsområde, og at støtte Ukraines bestræbelser på at fuldføre omstillingen til en fungerende markedsøkonomi ved en gradvis tilnærmelse af landets lovgivning til EU's lovgivning.



I aftalen anerkender parterne betydningen af en tilnærmelse af Ukraines eksisterende lovgivning til EU's lovgivning på telekommunikationsområdet. Ukraine har i medfør af aftalen forpligtet sig til at sikre, at dets eksisterende og fremtidige lovgivning gøres forenelig med gældende EU-ret. Reglerne om international roaming¹ er en del af gældende EU-ret på teleområdet, men er ikke medtaget i bilagene til aftalen.

Ukraine har anmodet om yderligere integration med hensyn til roaming på offentlige mobilnet i EU, navnlig behandling efter reglerne i det indre marked med henblik på roaming på offentlige mobilnet. Kommissionen har på den baggrund den 22. februar 2023 fremsat forslag til den holdning, EU skal indtage i Associeringsudvalget i dettes handelssammensætning ("Handelsudvalget"). Udvalget vil kunne træffe afgørelse om at inkludere international roaming i associeringsaftalen med Ukraine.

Rådets afgørelse vil blive vedtaget med hjemmel i artikel 207 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Roaming inden for EU

EU har siden 2007 gradvist indført lavere priser på international roaming i EU ved at indføre loftet over de priser, som teleselskaberne kan opkræve af kunder for taleopkald, sms og datatjenester (detailprisregulering). Samtidig er der indført loftet over de priser, som selskaberne afregner indbyrdes for at anvende hinandens mobilnet til opkald, sms og datatjenester i forbindelse med roaming (engrosprisregulering). Desuden er der i EU-reguleringen fastsat regler med henblik på at øge og sikre gennemsigtigheden for og beskyttelsen af forbrugernes anvendelse af roaming-tjenester.

Den 15. juni 2017 blev roamingafgifterne for forbrugerne afskaffet. Det indebærer, at det som udgangspunkt skal koste det samme at bruge mobiltelefonen uafhængigt af, om man befinder sig hjemme eller i et andet EU-land ("Roam-Like-At-Home"). I april 2022 blev Parlamentet og Rådet enige om en ny aftale, der forlænger reglerne om Roam-Like-at-Home til den 30. juni 2032. De fælleseuropæiske roamingregler gælder alene ved roaming inden for EU og de tre EØS-lande – Norge, Island og Liechtenstein.²

Den 8. april 2022 underskrev teleselskaber baseret i EU og Ukraine en fælles erklæring om deres koordinerede indsats for at sikre og stabilisere overkommelig eller gratis roaming og internationale opkald mellem EU og Ukraine. I februar 2023

¹ International roaming er, når man med sin mobiltelefon med et dansk SIM-kort går på et net i udlandet, og derved anvender en udenlandsk udbyders net til for eksempel at ringe, sende sms'er eller gå på internettet.

² De fælleseuropæiske roamingregler indeholder dog også regler, der gælder ved roaming uden for EU. For eksempel skal mobiloperatørerne informere deres kunder om priser for at foretage og modtage opkald, samt sende sms-beskeder, når kunderne forlader det land, hvor mobiloperatøren hører hjemme. Dette gælder også ved rejser uden for EU.



underskrev mobiloperatører baseret i EU og Ukraine en ny fælles erklæring for at udvide og styrke foranstaltningerne.³ Den nye ordning forlænger tiltagene i seks måneder og omfatter nu også opkald til fastnetnumre i Ukraine samt nye typer operatører.

3. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens forslag om at inkludere international roaming i associeringsaftalen med Ukraine er at gennemføre EU's fælles handelspolitik over for et østeuropæisk partnerland og kandidatland på grundlag af bestemmelserne i associeringsaftalen med Ukraine, hvilket er i overensstemmelse med målet om Ukraines gradvise tilnærmelse af lovgivningen til gældende EU-ret.

Aftalens tillæg XVII-3 om regler for telekommunikationstjenester indeholder de EU-retsakter, der skal vedtages i ukrainsk lovgivning.

Reglerne om roaming er en del af gældende EU-ret på telekommunikationsområdet, men er ikke medtaget i tillæg XVII-3. På nuværende tidspunkt er de relevante EU-retsakter vedrørende roaming følgende:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (teledirektivet),
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/612 af 6. april 2022 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen,
- Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016 om fastsættelse af detaljerede regler for anvendelsen af politikker om rimeligt forbrug og for metoden til vurdering af, om afskaffelsen af detail-roamingtillæg er bæredygtig, og for anmodninger, som indgives af en roaminggudbyder med henblik på en sådan vurdering,
- Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/654 af 18. december 2020 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 ved at fastsætte en fælles maksimal EU-dækkende termineringstakst for taleopkald i mobilnet og en fælles maksimal EU-dækkende termineringstakst for taleopkald i fastnet,
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1971 af 11. december 2018 om oprettelse af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og Agenturet for Støtte til BEREC (BEREC-kontoret), om ændring af forordning (EU) 2015/2120 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1211/2009.

Teledirektivet er allerede medtaget i tillæg XVII-3 til bilag XVII til aftalen. Det er nødvendigt at medtage de øvrige retsakter, der er relevante for roaming på offentlige mobilnet, i tillæg XVII-3 for at muliggøre Ukraines gradvise overgang til fuld

³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/roaming-ukraine-new-statement-signed-ensure-ukrainian-refugees-can-stay-connected>



vedtagelse og fuldstændig gennemførelse af alle gældende bestemmelser for telekommunikationssektoren, navnlig bestemmelserne om roaming på offentlige mobilnet.

Bestemmelserne i de retsakter, der er nævnt ovenfor, skal med en enkelt undtagelse gennemføres senest 12 måneder efter afgørelsens ikrafttræden.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

De nationale tilsynsmyndigheders adgang til at foretage markedsundersøgelser er reguleret i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 955 af 17. juni 2022.

Derudover er der i bekendtgørelse nr. 488 af 29. april 2019 om adgang til det åbne internet, detailtakster for reguleret EU-intern kommunikation og international roaming fastsat bestemmelser om tilsyn med overholdelse af roamingforordningerne. Bekendtgørelsen fastlægger endvidere, hvilke sanktioner der kan pålægges, hvis reglerne ikke overholdes, samt hvordan man kan klage over de afgørelser, som tilsynsmyndigheden træffer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en rådsafgørelse om at inkludere international roaming i associeringsaftalen med Ukraine vil have direkte virkning og ikke skal implementeres i dansk ret.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have en generel positiv effekt på samfundsøkonomien i EU.

Forslaget vurderes at medføre øget brug af digitale løsninger på tværs af landegrænser, både for erhvervslivet og den enkelte forbruger, samt fordele for forbrugere.



Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Roaming inden for EU er underlagt regulering, som bl.a. indebærer, at forbrugerne som udgangspunkt ikke skal betale ekstra for roaming inden for EU/EØS (detailprisregulering), og at der samtidig er indført lofter over de priser, som selskaberne afregner indbyrdes for at anvende hinandens mobilnet til opkald, sms og datatjenester i forbindelse med roaming (engrosprisregulering).

I modsætning til roaming inden for EU er roaming uden for EU ikke underlagt prisregulering. Priserne for roaming i Ukraine og engrosprisen kan derfor fastsættes frit af teleselskaberne.

Forslaget vurderes at påvirke mobilsekskabernes indtjening som følge af, at roaming i Ukraine vil blive underlagt prisregulering på lige fod med roaming i andre EU-/EØS-lande.

Som følge af forslaget vil de danske mobilsekskaber ikke kunne opkræve samme (højere) pris fra deres kunder som i dag, når de anvender mobiltelefonen i Ukraine, idet forbrugerne som udgangspunkt ikke vil skulle betale ekstra for roaming i Ukraine.

Derudover vil de engrospriser, som mobilsekskaberne afregner over for de ukrainske mobilsekskaber, når deres kunder roamer på et dansk mobilnet, blive underlagt prisregulering og eventuelt reduceret i forhold til i dag. De lavere engrosprislofter kan således reducere mobilsekskabernes engrosindtægter på roaming.

Imidlertid reduceres samtidig mobilsekskabernes engrosomkostning, når mobilsekskabet køber roaming på engrosniveau hos de ukrainske mobiloperatører for at kunne levere roamingtjenester til deres egne kunder.

Omfanget af de erhvervsøkonomiske konsekvenser for branchen vil bl.a. afhænge af, hvilke aftaler de danske mobilsekskaber kan forhandle sig frem til med de ukrainske mobiloperatører, og om reguleringen på detailområdet og engrosområdet træder i kraft samtidig.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes at styrke beskyttelsen af forbrugere, der roamer i Ukraine. Forslaget skønnes ikke at have andre konsekvenser.

8. Høring

Kommissionens forslag har i perioden den 24. februar til 3. marts 2023 været sendt i høring i Specialudvalget for Klima-, Energi-, Forsyningspolitik.

Der er indkommet høringssvar fra Teleindustrien (TI).

TI udtrykker på baggrund af den aktuelle situation i Ukraine forståelse for forslaget.



TI anfører dog, at forslaget er forbundet med en høj grad af usikkerhed, hvorfor det på nuværende tidspunkt er svært meget præcist at vurdere særligt de økonomiske konsekvenser for branchen, idet disse ydermere vil afhænge af, hvilke aftaler der kan forhandles igennem med ukrainske mobiloperatører, og om reguleringen på detailområdet og engrosområdet træder i kraft samtidig.

TI finder, at det må være en forudsætning for ikrafttrædelsen af Roam-Like-at-Home i Ukraine for danske forbrugere, at alle dele af regelsættet fuldt ud er implementeret hos de ukrainske mobiloperatører – herunder særligt de lavere engros roaming- og termineringspriser, der gælder inden for EU.

TI bemærker, at det må antages, at omfanget af den bilaterale roaming vil være betydeligt påvirket af status på krigen i Ukraine. Uanset denne usikkerhed er det – under antagelsen om regelsættets fulde implementering – TI's umiddelbare og foreløbige vurdering, at roaming isoleret set ikke vil påføre de danske mobilselskaber en markant økonomisk byrde. Hvis regulering af lavere forbrugerpriser træder i kraft inden engrosreguleringen, vil det kunne medføre væsentligt højere omkostninger.

Endvidere bemærker TI, at ud over de direkte omkostninger forbundet med roaming, forventes afgørelsen også at medføre omkostninger hos mobilselskaberne i form af bl.a. ændring af slutkundefilkår, indgåelse og håndtering af nye aftaler, systemkonfiguration og tilretninger i it-systemer.

TI anfører, at idet de praktiske konsekvenser og omkostninger endnu er vanskelige at udlede, er der behov for at få afklaret så mange uklarheder som muligt, herunder ikke mindst, hvilke vilkår danske teleselskaber kan forvente at møde i Ukraine. I den forbindelse udestår også en afklaring af forholdet til eventuelle russiske operatører i fx Østukraine.

Grundet de mange usikkerheder opfordrer TI til, at branchen inddrages løbende i processen. Endvidere opfordrer TI til, at der i givet fald også sikres en tilstrækkelig implementeringstid sådan, at teleselskaberne sikres tid til at tilrette bagvedliggende it-systemer.

Endelig bemærker TI, at der med Kommissionens forslag til rådsafgørelse kan skabes en forventning fra andre lande, der ønsker lignende ordninger, som vil kunne have andre og mere betydelige økonomiske konsekvenser. TI mener derfor, at der også bør sættes fokus på, at dette er en særlig ordning, som ikke bør føre til yderligere undtagelser.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været behandlet på et møde i rådsarbejdsgruppen for it og telekommunikation. Der var overordnet opbakning fra medlemsstaterne til forslaget. Flere medlemsstater spurgte dog til eventuelle meromkostninger, der skulle afholdes af



operatører fra EU-landene. Enkelte medlemsstater anmodede hertil om en konsekvensanalyse af omkostningerne for både operatører og forbrugere.

Forslaget har endvidere været behandlet i rådsarbejdsgruppen vedrørende Østeuropa og Centralasien. Her var der generel opbakning til forslaget, som blev set som et skridt på vejen mod Ukraines integration i det indre marked.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens forslag om at inkludere international roaming i associeringsaftalen med Ukraine.

Regeringen vil arbejde for, at forslaget ikke medfører unødigt høje meromkostninger for mobilselskaberne med muligt højere abonnementspriser til følge.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.